

Näringsutskottets betänkande

1982/83:5

om internationellt samarbete på råvaruområdet

Ärendet

I motion 1981/82:1936 av Helge Hagberg (s) och Karl-Gustaf Mathsson (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sagts beträffande att svenskt initiativ tas till bildande av en organisation liknande OPEC på t. ex. skogens och malmens områden för att nå målet av en ansvarsfull utvinning av världens naturråvaror.

Motionen

Det blir alltmer uppenbart, anför motionärerna, att utvinningen av råvaror som skog, malm, vatten och luft utgör ett hot mot miljön. Ren rovdrift förstör värdefull och många gånger oersättlig natur, säger de. Som exempel nämns rapporter om att monsunkogarna exploateras urskillningslöst. Inblandade i denna verksamhet är ofta multinationella företag som inte har ansvar för miljö och liv i området. En omfattande brytning av ytförekommande malmer, kol och uran förstör oersättliga värden i naturen. En orsak till naturförstörelsen kan, enligt motionärerna, vara att de råvaruproducerande länderna inte själva har det nödvändiga inflytandet över sina råvarutillgångar.

Sverige föreslås aktivt arbeta för att organisationer liknande OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) kommer till stånd på t. ex. skogens och malmens områden. Sådana organisationer skulle ta sig an råvarubehovet men också väva in miljöhoten i sammanhanget.

Internationellt mellanstatligt samarbete på råvaruområdet

Internationella diskussioner om råvaror har i olika former förts sedan länge. Råvaruproduktionens kraftiga expansion efter Koreakriget och allt fler u-länders självständighet har bidragit till att de råvaruexporterande u-länderna kommit att bli pådrivande för att åstadkomma internationella lösningar i syfte att minska problemen med kraftiga fluktuationer på råvarumarknaden.

Tyngdpunkten i detta arbete har legat på prisstabiliserande multilaterala råvaruavtal, vilka med exportbegränsning och/eller buffertlager söker komma till rätta med stora prisväxlingar. Avtalen har varit öppna för alla länder och stöder en icke-diskriminerande handel mellan medlemmarna.

Sådana multilaterala råvaruavtal har skapats för kaffe, kakao, socker, vete, naturgummi och tenn.

Det sjätte extra mötet med Förenta nationernas generalförsamling år 1974 ägnades delvis åt råvarufrågor. Där fastslogs att varje stat skall ha full suveränitet över sina egna naturresurser. Vidare antogs (mot flertalet i-länders reservationer) ett uttalande till stöd för producentsamverkan på råvaruområdet.

Sverige har i olika internationella sammanhang, bl. a. vid det nämnda FN-mötet, uttryckt sitt stöd för principen om varje lands suveränitet över sina naturresurser liksom för samarbete mellan råvaruproducerande länder så länge detta också tar hänsyn till konsumentländers legitima intressen.

Inom ramen för ett s. k. integrerat råvaruprogram, som tillkom efter beslut år 1976 av FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), träffades år 1980 en överenskommelse om ett avtal om upprättande av en gemensam fond för råvaror.

Fonden skall bidra till att målen för det integrerade programmet uppnås. Den skall arbeta med två konton. Det första kontot skall finansiera lagerhållning inom ramen för internationella råvaruavtal. Det andra kontot skall finansiera åtgärder för att förbättra den långsiktiga utvecklingen och marknadsbetingelserna för de enskilda råvarorna genom t. ex. forskning och utveckling, produktivetsförbättringar, marknadsföring och vidareförädling.

Riksdagen fattade år 1981 beslut (prop. 1980/81:115, UU 1980/81:22, rskr 1980/81:270) om Sveriges anslutning till UNCTAD:s gemensamma fond för finansiering av åtgärder på råvaruområdet. Utarbetande av reglemente för fonden pågår alltjämt. Antalet stater som har undertecknat fondavtalet är f. n. 90, varav 30 har ratificerat det. För ikraftträdande krävs att 90 stater ratificerar avtalet.

En överenskommelse om ett internationellt naturgummiavtal nåddes år 1979. Avtalets främsta syfte är att åstadkomma en stabilisering av världsmarknadpriserna på naturgummi. Som huvudsakligt avtalsinstrument fungerar ett internationellt buffertlager, vilket finansieras av medlemmarna. Avtalet godkändes av riksdagen år 1980 (prop. 1979/80:107, NU 1979/80:40, rskr 1979/80:273).

Under år 1980 träffades överenskommelse om ett sjätte internationellt tennavtal. Avtalet skall bidra till stabilitet på tennmarknaden via buffertlager och kvoter. Riksdagen godkände under våren 1982 (prop. 1981/82:117, NU 1981/82:32, rskr 1981/82:247) det sjätte internationella tennavtalet med därav följande finansiella åtaganden.

Multilateralt internationellt samarbete i *mineralfrågor* bedrivs i många fora. FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) har en naturresurskommitté som behandlar frågor om planering, utveckling och utnyttjande av mineraltillgångar. Detta görs såväl övergripande som i detaljstudier över olika mineral. Utvinning av mineral, framför allt s. k. noder ur havet,

avhandlas i FN:s havsrättskonferens (UNCLOS – United Nations' Conference on the Law of the Sea). UNCTAD har alltsedan tillkomsten ägnat stor uppmärksamhet åt mineralråvaror. Tekniskt bistånd för mineralutveckling i u-länder lämnas av FN:s utvecklingsprogram (UNDP), som även administrerar FN:s fond för finansiering av prospektering i u-länder.

Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna finansierar investeringar på mineralsidan. Internationella valutafonden (IMF) kan ge lån såväl för ett enskilt lands lagring som för stabilisering av exportintäkter av mineralråvaror.

Inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) diskuteras mineralfrågor regelbundet, varvid särskild uppmärksamhet ägnas investeringssidan.

Samarbete mellan råvaruproducerande länder förekommer för flera metaller och mineral, bl. a. koppar och bauxit. Strävanden att genom samordnat handlande uppnå högre priser har dock haft endast begränsad framgång hittills.

En annan inriktning har Organisationen för järnmalmsexporterande länder (fransk förkortning APEF). Dennas huvuduppgift är att främja en balanserad global utveckling av järnmalmsindustrin genom att skapa bättre förutsättningar för varje enskilt medlemsland att vidta lämpliga åtgärder avpassade till de egna problemen. Organisationen skall enligt sina stadgar beakta även de importerande ländernas intressen. Sverige ingår i organisationen sedan dess grundande år 1975. Organisationen har utsett en generalsekreterare och ett mindre kansli samt fastställt ett arbetsprogram, i vilket ingår flera olika utredningar, sammanställning av statistik m. m. Medlemmar är, förutom Sverige, Algeriet, Australien, Indien, Liberia, Mauretanien, Peru, Sierra Leone och Venezuela.

Sverige deltar i arbetet inom den internationella bly- och zinkstudiegruppen. Med deltagande även av representanter för företag i branschen hålls överläggningar i frågor av internationellt intresse. I gruppens regi genomförs studier inom sektorer som är viktiga för berörd industri. Man ägnar särskild uppmärksamhet åt att ge kontinuerlig information om utvecklingen av utbud och efterfrågan. Medlemmar är, förutom de nordiska länderna, huvudparten av OECD-länderna samt ytterligare ett antal länder, bl. a. Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Indien, Mexico och Zambia.

Regeringarna i de nordiska länderna beslutade år 1975 att låta utreda den nordiska råvaru- och naturresurssituationen. År 1976 avgavs en första beskrivande rapport och år 1977 en rapport med förslag beträffande nordiskt samarbete för olika råvaror. År 1979 beslöts att ett geologiskt samarbete i syfte att identifiera större malmförande formationer skulle inledas på Nordkalotten. Arbetet påbörjades år 1980 och beräknas pågå längst t. o. m. 1985/86. Från svensk sida deltar Sveriges geologiska undersökning (SGU).

Sverige deltar i en arbetsgrupp inom OECD som regelbundet diskuterar

industrins försörjning med *skogsråvara*. ECE Timber Committee (en kommitté inom FN:s ekonomiska kommission för Europa), i vilken Sverige är representerat, analyserar internationella råvaruförutsättningar på skogens område liksom miljöaspekter.

Ett område inom UNCTAD:s integrerade råvaruprogram avser tropiskt timmer. Förberedelsearbete pågår inom en expertgrupp som är inriktad på att inför UNCTAD VI i juli 1983 kunna presentera förslag till en överenskommelse om internationella åtgärder avseende tropiskt timmer. Det gäller forskning och utveckling, marknadsinformation, utökad och ytterligare förädling i producentländerna samt återskogning. Under hösten 1982 diskuterar expertgruppen bl. a. finansiella och organisatoriska aspekter på en eventuell blivande timmerorganisation, vilken skulle knytas till den gemensamma fondens andra konto.

Internationella överenskommelser om multinationella företag

OECD:s riktlinjer för multinationella företag

Den internationella debatten i början av 1970-talet om de multinationella företagens verksamhet ledde bl. a. till att man inom OECD tog upp diskussioner om utarbetande av en s. k. uppförandekod för multinationella företag. Under dessa diskussioner väcktes tanken att också medlemsstaternas agerande gentemot företagen borde beaktas.

År 1976 antog regeringarna i organisationens medlemsländer (utom Turkiet) en deklaration om internationella investeringar och multinationella företag. Regeringen har i en särskild förordning (SFS 1976:1111) givit till känna att OECD har antagit deklarationen.

I deklarationen ingår fem huvudpunkter. Dessa är riktlinjer för multinationella företag (I), Nationell behandling (II), Främjande och hämmande åtgärder avseende internationella investeringar (III), Samrådsprocedurer (IV) och Översyn (V).

I enlighet med huvudpunkt V i 1976 års deklaration verkställdes år 1979 inom OECD en översyn av riktlinjerna och besluten.

Industridepartementet har år 1980 utgett skriften *Internationella investeringar och multinationella företag – översyn av 1976 års deklaration och beslut*. I publikationen återfinns bl. a. en inofficiell svensk översättning av deklarationen och riktlinjerna. Den innehåller också de ändringar som regeringarna gjorde i riktlinjerna för multinationella företag.

I riktlinjerna anges bl. a. följande allmänna principer (s. 17 i industridepartementets sammanfattning):

Företagen bör

1. fullt beakta etablerade allmänna samhällspolitiska mål i de medlemsländer där de arbetar,

2. särskilt beakta dessa länders mål och prioriteringar i vad avser ekonomiskt och socialt framåtskridande, inbegripet industriell och regional utveckling, miljövard, skapande av arbetstillfällen, innovationsfrämjande åtgärder och överförande av teknologi.

Föreanta nationernas kod för multinationella företag

Inom en under ECOSOC upprättad kommission med representanter för 48 stater har utarbetats ett utkast till kod rörande multinationella företag. Arbetet har pågått sedan år 1976. Utkastet har presenterats i en rapport från ECOSOC (E/C.10/1982/6). Det innehåller f. n. 71 artiklar, beträffande vilka enighet har nåtts om flertalet. Slutförhandlingar om utestående frågor avses ske under första halvåret 1983. Koden kommer, så snart dessa förhandlingar har avslutats, att underställas FN:s generalförsamling för antagande. Koden torde komma att få rekommendatorisk karaktär. Det är emellertid sannolikt att flera länder, framför allt u-länder, med en utvecklad nationell reglering rörande internationella investeringar och multinationella företag, kommer att göra efterlevnad av FN-koden till ett villkor för tillstånd att företa investeringar från utländska företags sida.

Koden innehåller bestämmelser på miljövarldsområdet riktade till multinationella företag. Enighet råder om innehållet i dessa bestämmelser bortsett från en punkt som gäller omfattningen av företagens åtaganden beträffande återställandet av miljö som har lidit skada på grund av företagens aktiviteter.

I huvudsak innebär denna del av koden följande.

Multinationella företag skall utöva sin verksamhet i överensstämmelse med nationella lagar, bestämmelser, administrativ praxis och policy på miljövarldsområdet i de länder där de verkar och ta vederbörlig hänsyn till relevanta internationella normer.

Multinationella företag skall när de utövar sin verksamhet vidta åtgärder för att skydda miljön och där miljön har skadats återställa den [i skäligheten och möjlig omfattning]. De skall anstränga sig för att utveckla och tillämpa adekvat teknologi för detta ändamål.

Multinationella företag skall beträffande produkter, processer och tjänster, som de har introducerat eller ämnar introducera i något land, tillhandahålla vederbörlig myndigheter i landet all relevant information angående:

egenskaper hos dessa produkter, processer och andra aktiviteter som kan skada miljön samt åtgärder och kostnader som är nödvändiga för att undvika eller åtminstone mildra deras skadliga effekter;

förbud, restriktioner, varningar och andra offentliga reglerande åtgärder som till skydd för miljön har införts i andra länder för dessa produkter, processer och tjänster.

Multinationella företag skall visa förståelse för krav från regeringarna i de länder i vilka de verkar och vara beredda att samarbeta med internationella

organisationer i deras ansträngningar att utveckla och främja nationella och internationella normer för skyddet av miljön.

Vissa utredningar

Sekretariatet för framtidsstudier

Studien *Resurserna, samhället och framtiden*, som publicerades av sekretariatet för framtidsstudier år 1977, utgör slutrapport från sekretariatets arbete åren 1975–1977 med projektet *Resurser och råvaror*. Slutrapporten bygger på ett tiotal olika delrapporter.

I detta sammanhang bör också nämnas att sekretariatet år 1979 gav ut studien *Mineralmakt – de transnationella företagens kontroll över världens icke-förnyelsebara råvaror*. Arbetet med denna studie påbörjades inom ramen för resurs- och råvaruprojektet.

Slutrapporten innehåller bl. a. ett kapitel där utvecklingen av jordens råvaruutbud diskuteras (s. 86–119).

I fråga om mellanstatliga karteller på råvaruområdet görs följande sammanfattande bedömning (s. 114):

Sammantaget förefaller det osannolikt att karteller på något *avgörande* sätt kommer att förändra mönstret för världens utbud av råvaror över de närmaste 25 åren. För kortare perioder och för enskilda råvaror kan olika sorters producentsamarbete medföra omskakningar på marknaderna. Sådana kan utan tvivel bli besvärande för konsumentländerna i det korta loppet.

Näringspolitiska rådet

En arbetsgrupp för råvarufrågor inom näringspolitiska rådet avlämnade år 1977 rapporten (Ds I 1977:8) *Råvaror och råvarupolitik – underlag för svenska bedömningar*.

Ett avsnitt i rapporten gäller samarbete mellan råvaruproducerande länder (s. 113–162). Avsnittet sammanfattas på följande sätt:

Genomgången av de faktorer som har betydelse för producentorganisationernas möjligheter att lyckas i sina strävanden visade på att följande fyra sammanfattande faktorer oftast är avgörande:

- efterfrågans priskänslighet,
- den utbudsökning utanför producentorganisationen som en prishöjning lockar fram,
- producentländernas ekonomiska och politiska uthållighet,
- sammanhållningen mellan producentländerna.

Genomgången råvara för råvara gav till resultat att framför allt fyra råvaror, nämligen bauxit, koppar, krom och volfram, erbjuder mer eller mindre begränsade möjligheter till producentsamarbete. Ingen av de producentorganisationer som är aktuella för dessa råvaror har dock ett lika gott utgångsläge som OPEC.

Det mer allmänt inriktade samarbetet mellan de råvaruproducerande länderna växer i betydelse och kan på sikt, under förutsättning av oljeländernas deltagande, visa sig viktigare än arbetet inom de rena producentorganisationerna.

Effekterna för industriländernas del av samarbetet mellan de råvaruproducerande länderna förefaller inte bli särskilt allvarliga. Konsumentländernas regeringar har också i huvudsak förhållit sig tämligen passiva. Detta kan naturligtvis bero på att producentorganisationerna hittills, med undantag av OPEC, haft mycket begränsade framgångar. Situationen skulle möjligen bli en annan om producentorganisationerna lyckades bättre i sina strävanden. Med hänsyn till att variationerna på råvarumarknaderna skapar problem även i industriländerna skulle dock ett utökat samarbete med de råvaruproducerande länderna ligga även i industriländernas intresse.

Naturresurs- och miljöutredningen

Chefen för jordbruksdepartementet tillsatte år 1978 naturresurs- och miljöutredningen (Jo 1978:01; ordförande fr. o. m. juli 1980 professor Carl Gustaf Bernhard). Kommitténs uppgift är att dra upp allmänna riktlinjer för en samlad svensk naturresurs- och miljöpolitik.

I direktiven (Dir. 1978:7) sägs bl. a. följande. För den fortsatta samhällsutvecklingen är det "nödvändigt att ett ekologiskt synsätt i högre grad än hittills tillämpas. Därmed avses att mänskliga behov skall tillfredsställas på ett sådant sätt att de fysiska och biologiska förutsättningarna för mänsklig verksamhet i framtiden uppfylls. Detta synsätt måste prägla också resursanvändningen. Den begränsade tillgången på många naturresurser, konflikter mellan motstående intressen och de miljöeffekter som följer av en ökad resursförbrukning nödvändiggör --- en bättre hushållning med naturresurserna."

Utredningen har utarbetat en rad bakgrundsrapporter. Ett betänkande beräknas bli färdigställt i början av år 1983.

Världsstrategi för naturvård

En världsstrategi för naturvård – World Conservation Strategy – har år 1980 utarbetats av International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environment Programme (UNEP) och World Wildlife Fund (WWF). Världsstrategin har publicerats i skriften World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development (1980). Svenska naturskyddsföreningen har låtit översätta skriftens sammanfattning till svenska.

Världsstrategin är avsedd att stimulera till en större målmedvetenhet och en bättre uppslutning när det gäller hushållningen med de levande resurserna. Bl. a. ges en rekommendation om internationella program för att främja de åtgärder som krävs för att skydda tropiska skogar och torra områden.

Utskottet

I motion 1981/82:1936 (s) föreslås att Sverige skall ta initiativ till att det på bl. a. skogens och malmens områden bildas organisationer liknande oljeproducenternas sammanslutning OPEC. Målet skulle vara att åstadkomma en ansvarsfull utvinning av världens naturråvaror. Motionärerna menar att det är alltmer uppenbart att utvinningen av olika råvaror utgör ett hot mot miljön. De pekar bl. a. på de multinationella företagens roll i sammanhanget och anger som en orsak till naturförstörelsen att de råvaruproducerande länderna inte själva har det nödvändiga inflytandet över sina råvarutillgångar.

Det har sedan länge bedrivits ett internationellt mellanstatligt samarbete på råvaruområdet. Främst har detta gått ut på att nå prisstabiliserande multilaterala råvaruavtal. Sådana avtal har ingåtts för kaffe, kakao, socker, vete, naturgummi och tenn.

Riksdagen beslutade år 1981 (se s. 2) om Sveriges anslutning till UNCTAD:s gemensamma fond för finansiering av åtgärder på råvaruområdet.

Inom skogs- och mineralområdena – två områden som särskilt uppmärksammas i motionen – bedrivs ett internationellt samarbete i en rad olika organ, bl. a. inom Förenta nationerna och i OECD. För länder som producerar järnmalm bildades år 1975 en organisation – Organisationen för järnmalmsexporterande länder (APEF) – med uppgift att främja en balanserad global utveckling av järnmalmsindustrin. Sverige ingår i organisationen sedan dess grundande. Inom UNCTAD övervägs att bilda en organisation för tropiskt timmer.

Vid ett extra möte år 1974 med FN:s generalförsamling fastslogs att varje stat skall ha full suveränitet över sina naturresurser. Ett uttalande till stöd för producentsamverkan på råvaruområdet antogs samtidigt. Mot uttalandet reserverade sig dock flertalet industriländer.

Sverige har i olika sammanhang stött principen om varje lands suveränitet över sina naturtillgångar och uttalat sig för samarbete mellan råvaruproducerande länder så länge detta också tar hänsyn till konsumentländernas legitima intressen.

De multinationella företagens verksamhet har från olika utgångspunkter uppmärksamats av flera internationella organisationer. Utskottet har i det föregående (s. 4 f.) redogjort dels för OECD:s riktlinjer för multinationella företag, dels för ett utkast till kod för multinationella företag som har utarbetats inom FN-organet ECOSOC. Båda dokumenten innehåller bestämmelser på miljövårdsområdet.

Utskottet vill understryka att det är stora och viktiga frågor som aktualiseras i motionen. Råvaruproblemen är till väsentlig del av global natur. Det är ett angeläget mål att en ansvarsfull utvinning av världens naturresurser uppnås. Hänsyn till den yttre miljön är härvid av central

betydelse. En bättre hushållning med naturresurserna torde vara nödvändig på grund av den begränsade tillgången på flera av dessa resurser. Som framgår av den tidigare redogörelsen pågår en rad aktiviteter inom råvaruområdet i olika internationella organisationer med världsvid eller regional omfattning. Detta arbete omfattar många skilda problemkomplex, varav miljöfrågorna och hushållningen med knappa resurser utgör viktiga delar. Sverige deltar i detta arbete, bl. a. inom olika FN-organ och i OECD. Genom medlemskap i Organisationen för järnmalmsexporterande länder har Sverige möjlighet att medverka till att arbetet där ges en önskvärd utformning. Utskottet förutsätter att regeringen följer utvecklingen av det internationella mellanstatliga samarbetet på råvaruområdet och på lämpligt sätt verkar för en ansvarsfull utvinning av naturresurserna. Utskottet finner inte anledning att föreslå riksdagen att göra något uttalande på grundval av motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1981/82:1936.

Stockholm den 9 november 1982

På näringsutskottets vägnar

NILS ERIK WÅÅG

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Tage Sundkvist (c), Lilly Hansson (s), Erik Hovhammar (m), Lennart Pettersson (s), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Karl-Erik Häll (s), Per Westerberg (m), Christer Eirefelt (fp), Jörn Svensson (vpk), Per-Richard Molén (m), Sivert Andersson (s) och Ivar Franzén (c).

